

NN 91/2019 (27.9.2019.), Zaključak Vlade Republike Hrvatske klasa: 022-03/19-07/342, urbroj: 50301-29/23-19-3 od 26. rujna 2019. i Strategija integriranog upravljanja granicom

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

1802

Na temelju članka 31. stavka 3. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 150/11, 119/14, 93/16 i 116/18), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 26. rujna 2019. godine donijela sljedeći

ZAKLJUČAK

1. Donosi se Strategija integriranog upravljanja granicom, u tekstu koji je Vladi Republike Hrvatske dostavilo Ministarstvo unutarnjih poslova aktom, klase: 011-02/19-02/35, urbroja: 511-01-152-19-15, od 28. kolovoza 2019. godine, kojom se stavlja izvan snage Strategija integriranog upravljanja granicom Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 92/14).

2. Donosi se Akcijski plan za provedbu Strategije integriranog upravljanja granicom, u tekstu koji je Vladi Republike Hrvatske dostavilo Ministarstvo unutarnjih poslova aktom, klase: 011-02/19-02/35, urbroja: 511-01-152-19-15, od 28. kolovoza 2019. godine, kojim se stavlja izvan snage Akcijski plan za provedbu Strategije integriranog upravljanja granicom, donesen Zaključkom Vlade Republike Hrvatske, klase: 022-03/14-07/289, urbroja: 50301-09/09-14-2, od 23. srpnja 2014. godine.

3. Strategiju iz točke 1. i Akcijski plan iz točke 2. ovoga Zaključka te ovaj Zaključak, Ministarstvo unutarnjih poslova dostavit će Međuresornoj radnoj skupini za integrirano upravljanje granicom Republike Hrvatske i njenim stručnim radnim timovima te središnjim tijelima državne uprave koja provode Strategiju integriranog upravljanja granicom.

4. Obvezuju se nadležna tijela državne uprave, koja provode ili sudjeluju u upravnim i drugim postupcima koji se tiču nadzora i kontrole granica Republike Hrvatske, uključujući i postupke koji se tiču uspostavljanja te izgradnje graničnih prijelaza i pripadajuće im infrastrukture, predviđenima Akcijskim planom iz točke 2. ovoga Zaključka, da prioritarno ispunjavaju zadatke te obave poslove iz svoje nadležnosti kako bi bio uspostavljen sveobuhvatan i integriran s EU konceptom, sustav nadzora i kontrole vanjskih granica Republike Hrvatske i Europske unije, u cilju pristupanja Republike Hrvatske Schengenskom prostoru.

5. Ovaj Zaključak i Strategija integriranog upravljanja granicom objavit će se u »Narodnim novinama«.

Klasa: 022-03/19-07/342

Urbroj: 50301-29/23-19-3

Zagreb, 26. rujna 2019.

Predsjednik

mr. sc. Andrej Plenković, v. r.

STRATEGIJA INTEGRIRANOG UPRAVLJANJA GRANICOM

1. SVRHA I ULOGA

Europski model integriranog upravljanja granicom je sveobuhvatni model i alat za efikasno, koordinirano i sinkronizirano upravljanje granicama u cilju očuvanja unutarnje sigurnosti zemalja članica EU, a posebice u cilju sprječavanja i otkrivanja nezakonitih migracija i s njima povezanog kriminaliteta, kao i ostalog prekograničnog kriminala.

Ovaj model integriranog upravljanja granicom je u stvari skup operativnih mjera kojima države članice trebaju stvoriti usklađeniji i učinkovitiji sustav upravljanja granicom.

Temelji se na podijeljenoj odgovornosti tijela država članica nadležnih za upravljanje granicama i Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (u daljnjem tekstu Frontex), pri čemu države članice zadržavaju glavnu odgovornost za upravljanje svojim dijelovima vanjske granice.

Svrha donošenja nove Strategije integriranog upravljanja granicom na nacionalnoj razini je:

- uvođenje novog europskog koncepta integriranog upravljanja granicom kako bi se još jače konsolidirali svi sudionici na nacionalnom i europskom planu, s naglaskom na učinkovit nadzor vanjskih granica
- pozicioniranje strateške uloge integriranog upravljanja granicom na nacionalnoj i europskoj razini
- usklađivanje političkih i operativnih očekivanja u efikasnom integriranom pristupu upravljanju granicom
- uspostava vizije i misije integriranog upravljanja granicom
- postavljanje strateških ciljeva upravljanja granicom za razdoblje 2021. – 2027.

Novi Koncept integriranog upravljanja granicom temelji se na 11 elemenata:

- nadzor državne granice
- traganje i spašavanje
- analize rizika
- suradnje između država članica
- međuagencijske suradnje
- suradnje s trećim državama
- tehničkih i operativnih mjera unutar schengenskog prostora
- vraćanja državljana trećih država
- upotrebe najsuvremenije tehnologije, uključujući velike informacijske sustave
- mehanizma za kontrolu kvalitete
- mehanizama solidarnosti. Potrebno je naglasiti kako integrirano upravljanje granicom i nadalje zadržava model suradnje i provedba na tzv. četiri stupa:
 - mjere u trećim državama
 - suradnja sa susjednim državama
 - nadzor vanjskih granica
 - mjere kontrole u području slobodnog kretanja, uključujući i povratak.

Europski Koncept integriranog upravljanja granicom koji se usvaja i uvodi u nacionalnu praksu nastavak je dosadašnjih aktivnosti integriranog upravljanja, pored usklađivanja sa novim EU konceptom integriranog upravljanja granicom, predstavlja i jačanje uloge i ugleda Republike Hrvatske na europskom planu i pokazuje čvrstu odlučnost i sposobnosti za učinkovitu provedbu zajedničkih pravila i standarda za upravljanje na području pravde, slobode i sigurnosti, uz postizanje strateškog cilja – pristupanje schengenskom prostoru.

2. VIZIJA

Puna provedba schengenske pravne stečevine, uz potpun i učinkovit nadzor vanjske granice, te pristupanje Republike Hrvatske Schengenskom prostoru nacionalni je prioritet.

Da bi se to postiglo potrebno je uložiti sve raspoložive institucionalne, financijske i administrativne kapacitete kako bi se osigurao nesmetan protok ljudi i roba preko državne granice uz istovremeno sprječavanje nezakonitih prelazaka kao i svih oblika prekograničnog kriminala što predstavlja vrlo izraženu i rastuću prijetnju.

3. MISIJA

Zajedno s državama članicama Europske unije i Agencijom za graničnu i obalnu stražu u duhu zajedničke odgovornosti za nadzor vanjske granice postići sigurnu i dobro nadziranu vanjsku granicu kako bi se kroz integrirano upravljanje granicom postigla ukupna sigurnost i očuvanje europskog područja slobode pravde i sigurnosti.

Integriranim upravljanjem granicom kroz sveobuhvatno predviđanje, sprječavanje, reagiranje, suradnju i koordinaciju postići smanjenje prijetnji i ugroza na vanjskim granicama i njezin učinkovit nadzor u cilju podizanja razine objektivnog stanja sigurnosti i subjektivnog osjećaja sigurnosti građana cijelog europskog prostora i omogućavanja kvalitetnog života i rada te održivog društvenog razvitka cjelokupne zajednice.

4. POLAZNE OSNOVE

U ostvarivanju strateškog cilja da postane članica Europske unije, Republika Hrvatska je ispunila niz obveza i kriterija koji su proizašli iz procesa pridruživanja Europskoj uniji i u potpunosti primijenila temeljena načela demokracije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavine prava Europske unije.

U cilju ispunjenja ovih obveza Republika Hrvatska je upravljanja njezinim granicama i dodatnog jačanja partnerstva, stabilnosti i gospodarskog rasta u regiji, kao i bržeg i kvalitetnijeg razvoja hrvatskog društva, istodobno smanjujući sigurnosne rizike, uvela integrirano upravljanje granicom 2005. godine kroz donošenje Strategije integriranog upravljanja granicom u skladu sa smjericama Europske Komisije za integrirano upravljanje granicom za zemlje Zapadnog Balkana u 2004. godini. Vlada Republike Hrvatske je prvu Strategiju usvojila 21. travnja 2005. godine, te sve do danas, kroz donošenje nove Strategije integriranog upravljanja granicom tijekom 2014. godine, kontinuirano nastavlja njeno usklađivanje prema najnovijoj politici i najboljoj praksi Europske unije. Strategija integriranog upravljanja granicom razrađena je Akcijskim planom za potrebe njene provedbe koji se ažurira na godišnjoj razini.

U tom smislu poduzeto je niz aktivnosti u suradnji s partnerskim zemljama EU s naglaskom na sljedećim segmentima:

- usklađivanje zakonodavnog okvira s pravnom stečevinom Europske unije
- izmjene postojećih bilateralnih sporazuma o prelasku granice i graničnoj kontroli
- reforma organizacijskog i kadrovske koncepta
- modernizacija i unaprjeđenje obrazovanja i obuke i podizanja profesionalizma policijskih službenika granične policije
- nadogradnja nacionalnog IT sustava i infrastrukture
- nabava tehničke opreme potrebne za graničnu kontrolu i zaštitu granica
- uvođenje analize rizika i razmjene informacija u skladu sa zajedničkim integriranim modelom za analizu rizika
- povećanje kapaciteta u borbi protiv suzbijanja nezakonitih migracija, svih oblika prekograničnog kriminala i korupcije i
- jačanje bilateralne i multilateralne suradnje u skladu sa zakonskim okvirima i mehanizmima.

Nadzor državne granice je u nadležnosti Ministarstva unutarnjih poslova, tj. granične policije, a obuhvaća poslove granične kontrole i zaštite državne granice.

Pristupanjem u EU, carinska, veterinarska i fitosanitarna kontrola obavlja se na vanjskim granicama Republike Hrvatske u ime cijele Unije.

Sva tijela uključena u Koncept integriranog upravljanja granicom, kroz razmjenu informacija, provedbu zajedničkih i koordiniranih akcija i usklađenog rada djeluju na efikasnom sprječavanju nezakonitih migracija, te kvalitetnom nadzoru državne granice.

4.1. Karakteristike granice

Hrvatsko državno područje obuhvaća 56.645 km² kopnenog područja i 31.067 km² teritorijalnog mora i unutarnjih morskih voda. Područje Zaštićenog ekološko-ribolovnog pojasa iznosi 25.207,22 km².

Državna granica Republike Hrvatske, uključujući i kopnene, morske granice i granice na rijekama, prema podacima Državne geodetske uprave, iznosi ukupno 3.318,58 km. Od toga je 325,8 km granice prema Republici Srbiji, 45,48 km prema Crnoj Gori, 1.025,94 km prema Bosni i Hercegovini, 674,29 km prema Republici Sloveniji, 355,2 km prema Mađarskoj i 26,14 km granice na moru sa Talijanskom Republikom, te 948,08 km granice na moru. Ukupna dužina kopnene državne granice Republike Hrvatske iznosi 2370,5 kilometara.

Na lokalnoj razini, Granična policija obavlja svoje obveze i zadatke u 74 policijske postaje među kojima se nalazi 39 mješovitih te 35 specijaliziranih koje obavljaju poslove granične policije na cestovnim graničnim prijelazima te poslove pomorske i aerodromske policije.

Granični prijelazi:

TIP	PREMA:	MEĐUNARODNI				POGRANIČNI	UKUPNO
		STALNI			SEZONSKI		
		BIP	PUTNICI I ROBA	PUTNICI			
Cestovni	Srbija	1	7			118	

	Crna Gora	1		1			
	Mađarska		5	7			
	Slovenija		16	8		27	
	Bosna i Hercegovina	2	14	9		20	
	Srbija		2				
	Mađarska		3				
Željeznički	Slovenija		7				17
	Bosna i Hercegovina		5				
Riječni			4				4
Pomorski		2	5	7	11		25
Zračni		1	6	2			9
Vanjska granica		7	43	19	11	20	100
UKUPNO		7	74	34	11	47	173

Složenost upravljanja cjelokupnom hrvatskom državnom granicom određena je specifičnostima koje treba naglasiti, kako slijedi:

- izuzetno duga vanjska državna granica u odnosu na teritorij
- veliki obujam prekograničnog prometa
- veliki broj putnih pravaca koji presijecaju liniju državne granice (mnoge ceste i željeznice su izgrađene kada je državna granica bila republička granica)
- duga državna granica u području riječnih tokova
- duga morska granica
- poteškoće sa zaštitom »zelene granice« jer nema prirodne granice (planinski masivi, velike rijeke, itd.) u nekim područjima
- državna granica koja se proteže duž ili u blizini rijeka Save, Dunava i Une je pogodna za nezakonite prelaskе
- »uski« teritorij Republike Hrvatske u dubrovačkom zaleđu
- blizina slovenske i bosansko-hercegovačke granice u karlovačkoj regiji
- zaostala minska polja koja bi se mogla naći uz granicu prema Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini
- diskontinuitet kopnene granice između područja Dubrovnika i ostatka Hrvatske.

Što se tiče sigurnosne situacije po pitanju nezakonitih prelazaka državne granice na vanjskoj kopnenoj granici, trenutno najveća ugroza se bilježi na središnjem dijelu hrvatske vanjske granice prema Bosni i Hercegovini, a trend pritiska nezakonitih migracija na vanjsku granicu prema Republici Srbiji je u smanjenju.

4.2. Organizacijska struktura

Granična policija obavlja poslove nadzora državne granice (uključujući zaštitu državne granice i graničnu kontrolu).

Granična kontrola uključuje kontrolu osoba, stvari i vozila na graničnim prijelazima i u unutrašnjosti, dok zaštita državne granice uključuje i kontrolu kretanja osoba i vozila duž državne granice i graničnih prijelaza izvan radnog vremena.

U Ravnateljstvu policije Ministarstva unutarnjih poslova Uprava za granicu je osnovana sa zadatkom da koordinira aktivnosti vezane za nadzor granice i sastoji se od sedam ustrojstvenih jedinica.

Nadzor državne granice na regionalnoj razini provodi 20 policijskih uprava, od kojih dvije nisu odgovorne za zaštitu granice i graničnu kontrolu, nego samo za aktivnosti vezane uz nezakonite migracije i boravak stranaca. U policijskim upravama, ovisno o njihovoj kategoriji, uspostavljeni su Sektor za granicu, Služba za granicu i Služba za nezakonite migracije.

Nadzor granice kroz koncept integriranog upravljanja granicom zahtijeva i veću uključenost i odgovornost u poboljšanju i povećanju razine suradnje svih nadležnih ministarstava i pojedinih agencija (u daljnjem tekstu agencije):

- Ministarstvo financija
 - o Carinska uprava
 - o Samostalna služba za izgradnju i održavanje graničnih prijelaza
- Državni inspektorat
 - o Sektor za fitosanitarni nadzor
 - o Sektor za veterinarski nadzor i nadzor sigurnosti hrane
 - o Sektor za sanitarni nadzor hrane, vode za ljudsku potrošnju i predmeta opće uporabe
- Ministarstvo vanjskih i europskih poslova
- Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
 - o Uprava pomorstva
 - o Uprava unutarnje plovidbe
 - o Uprava sigurnosti plovidbe
 - o Uprava zračnog, prometa, elektroničkih komunikacija i pošte
- Ministarstvo obrane
- Ministarstvo turizma i
- Agencija za zaštitu osobnih podataka.

Agencija za zaštitu osobnih podataka u sklopu svojih nadležnosti nije izravno uključena u nadzor državne granice već ponajprije ima nadzornu ulogu nad zakonitošću postupanja svih sudionika uključenih u koncept integriranog upravljanja granicom Republike Hrvatske i zaštite temeljnih ljudskih prava, konkretno nadzor zaštite osobnih podataka koji se obrađuju kroz aktivnosti povezane uz koncept integriranog upravljanja granicom sukladno primjenjivim nacionalnim i EU propisima, a što smatramo potrebnim dodatno navesti.

5. INTEGRIRANO UPRAVLJANJE GRANICOM

5.1. Nadzor državne granice

Cilj nadzora državne granice je efikasna kontrola prelaska državne granice na graničnim prijelazima, odnosno obavljanje granične kontrole, te zaštita državne granice.

Nadzor državne granice obavlja se uzimajući u obzir procjenu rizika za unutarnju sigurnost i procjene prijetnji koje bi mogle ugroziti sigurnost granice.

Nadzor državne granice sastoji se od granične kontrole i zaštite državne granice. Pri tome se pojam granična kontrola odnosi na kontrolu koja se provodi na graničnim prijelazima kako bi se osobama i njihovim prijevoznim sredstvima te predmetima koje posjeduju odobrio ulazak u ili izlazak iz državnog područja Republike Hrvatske, dok se pojam zaštita državne granice odnosi na kontrolu granice između graničnih prijelaza i kontrolu graničnih prijelaza izvan utvrđenog radnog vremena kako bi se spriječilo da osobe izbjegnu graničnu kontrolu.

5.1.1. Granična kontrola

Prioritet prilikom obavljanja granične kontrole je omogućavanje brzog protoka ljudi i roba preko graničnih prijelaza uz istovremeno jačanje sigurnosti, a sve u cilju provođenja efikasne kontrole osoba, stvari i prijevoznih sredstava. Granična kontrola obavlja se na području graničnog prijelaza, a može se obavljati i izvan područja graničnog prijelaza, u vlakovima, zrakoplovima i plovilima.

Granična policija Republike Hrvatske obavlja graničnu kontrolu na kopnenim, riječnim i pomorskim graničnim prijelazima, kao i na graničnim prijelazima u zračnim lukama.

Granična kontrola obavlja se na graničnim prijelazima sukladno najvišim standardima, koristeći modernu tehničku i informatičku opremu i infrastrukturu, a sve u cilju otkrivanja osoba za kojima je izdano upozorenje u nacionalnim i međunarodnim bazama podataka, otkrivanja krivotvorenih dokumenata, te otkrivanja narkotika, nedozvoljene robe, ukradenih vozila i osoba skrivenih u vozilima, odnosno sprječavanja nezakonitih migracija i trgovine ljudima.

Republika Hrvatska ulaže velike napore na unaprjeđenju nadzora državne granice, te opremanju graničnih prijelaza najnovijom tehničkom opremom, koristeći pritom sredstva Europske unije ali i vlastita financijska sredstva. Također, koristi se napredna specijalizirana tehnička oprema za otkrivanje krivotvorenih dokumenata, kao i informatička oprema, kojom je omogućeno uz nacionalne baze podataka spajanje i na međunarodne baze podataka na graničnim prijelazima. Kroz funkcionalnosti Nacionalnog informacijskog sustava za upravljanje državnom granicom (NISUDG), omogućena je operativna provedba svih funkcionalnosti potrebnih za kvalitetne provjere prilikom obavljanja granične kontrole. Ovdje je važno izdvojiti kako ovaj sustav ima mogućnost unošenja profila rizika na strateškoj, operativnoj i taktičkoj razini, što prilikom obavljanja granične kontrole povećava otkrivanje upravo onih osoba i vozila koje predstavljaju određenu prijetnju i ugrozu sigurnosti, a također ima i mogućnost signaliziranja prekršaja iz carinskih baza podataka za određene osobe.

Nadalje, omogućeno je spajanje na Interpolov sustav i provjera kroz sustav otuđenih i izgubljenih dokumenata (SLTD), Schengenski informacijski sustav (SIS II), provođenje provjera u Hrvatskom viznom informacijskom sustavu – HVIS, te korištenje iFADO baze podataka vezano za provjeru vjerodostojnih i krivotvorenih dokumenata. Korištenjem ovog Sustava policijski službenici dobivaju najnovije informacije potrebne za njihov rad, a svi granični prijelazi imaju mogućnost automatizirane provjere putnih isprava i registarskih oznaka.

Za potrebe obavljanja granične kontrole u lukama na moru dodatno se koristi i sustav Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture – CIMIS koji omogućuje razmjenu podataka o putnicima i članovima posade prije dolaska/odlaska određene kategorije broda, a u tijeku je implementacija tzv. »National Single Window« s ciljem stvaranja cjelovite situacijske slike na moru, u okviru koje će se realizirati integracija sustava CIMIS-a i NISUDG-a, čime će se omogućiti smanjenje administrativnog opterećenja i unaprjeđenje kvalitete javnih usluga standardiziranjem i racionaliziranjem službenog postupka te dodatno ubrzati razmjena i obrada podataka u međunarodnom pomorskom prometu.

Također, pored navedenih mogućnosti, za obavljanje granične kontrole u zračnim lukama, tijekom 2017. godine u rad je puštena funkcionalnost prihvata, provjere i spremanja podataka o putnicima koji dolaze zrakoplovom iz trećih zemalja, tzv. API lista (API-Advanced Passenger Information). Sukladno analizi potreba i kapaciteta, razmatra se i mogućnost eventualnog uvođenja automatizirane granične kontrole (ABC) u najfrekventnijim zračnim lukama.

Prilikom provedbe granične kontrole na graničnim prijelazima u zračnim lukama, u nacionalno zakonodavstvo transponirane su odredbe Direktive (EU) 2016/681 o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprječavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela, koji je na snazi od 26.05.2018. godine sukladno Zakonu o prijenosu i obradi podataka o putnicima u zračnom prometu u svrhu sprječavanja, otkrivanja, istraživanja i vođenja kaznenog postupka za kaznena djela terorizma i druga teška kaznena djela (»Narodne novine«, broj 46/18).

Predmetnim aktivnostima značajno je povećana sigurnost državne granice, obzirom na mogućnost pravovremenog i brzog uvida u razne potražne evidencije na graničnim prijelazima, pravovremenog otkrivanja potencijalnih krijumčara i terorista, te sprječavanja njihovog ulaska na teritorij Republike Hrvatske i dalje u druge zemlje Europske unije.

U narednom razdoblju posebna pažnja posvetit će se obnavljanju opreme namijenjene poslovima granične kontrole, prvenstveno po pitanju daljnje nabave suvremenih uređaja za otkrivanje krivotvorenih dokumenata, uređaja za detekciju skrivenih osoba u vozilima, opreme za pregled vozila, nadogradnje IT sustava za provjere u bazama podataka, te daljnje izgradnje i unaprjeđenje infrastrukture za rad, kao i daljnje povezivanje na EU baze podataka sukladno dobroj Schengenskoj praksi.

Naglasak će naročito biti stavljen na daljnji razvoj i prilagodbu infrastrukture graničnih prijelaza sukladno potrebama te daljnji razvoj i implementaciju IT sustava kao što su Entry/Exit sustav (EES), Europski sustav za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju (ETIAS), Schengenski informacijski sustav (SIS), pristupanje VIS-u.

Strateški ciljevi:

1. permanentno voditi brigu o administrativno-institucionalnim kapacitetima kako bi se preko graničnih prijelaza osigurao siguran i neprekinut promet ljudi i roba
2. provoditi sve potrebne radnje kako bi se zadovoljile sve infrastrukturne mjere za obavljanje granične kontrole na svim graničnim prijelazima
3. provoditi aktivnosti stalnog praćenja korištenja i obnavljanja tehničke i informatičke opreme koja se koristi za obavljanje granične kontrole

4. kroz praćenje EU zakonodavstva osigurati na nacionalnoj razini potrebne zakonske i druge preduvjete za primjenu novih informacijskih sustava, kao i povezivanje sa novim ili proširenje povezanosti sa postojećim sustavima kako na EU, tako i nacionalnoj intersektorskoj razini.

5.1.2. Zaštita državne granice

Zaštita državne granice je vrlo važan segment integriranog upravljanja granicom. Naime, Republika Hrvatska, nakon ulaska u Europsku uniju ulaže velike napore da se i u tom području postignu standardi koji bi bili jamstvo učinkovite zaštite vanjske granice ne samo Republike Hrvatske već i Europske unije u cjelini.

Sukladno Zakoniku o schengenskim granicama, zaštita državne granice znači zaštitu granice između graničnih prijelaza i zaštitu graničnih prijelaza izvan utvrđenog radnog vremena kako bi se spriječilo da osobe izbjegnu graničnu kontrolu, a između ostalog provodi se i na način koji sprječava i odvraća osobe od izbjegavanja kontrola na graničnim prijelazima.

Zaštita državne granice obavlja se radi osiguranja nepovredivosti državne granice i državnog područja Republike Hrvatske, zaštite života i zdravlja ljudi, sprječavanja i otkrivanja kaznenih djela i prekršaja te otkrivanja i pronalaska počinitelja istih, sprječavanja nezakonitih migracija i sprječavanja i otkrivanja drugih opasnosti za javnu sigurnost, pravni poredak i nacionalnu sigurnost.

Uspostava Europskog sustava nadzora granica (EUROSUR) pridonijela je daljnjem razvoju koncepta nadzora vanjskih granica i povećanju sposobnosti reagiranja na vanjskim granicama država članica Unije u svrhu otkrivanja, sprječavanja i suzbijanja nezakonitih migracija i prekograničnog kriminaliteta te doprinosi osiguravanju zaštite života migranata i spašavanju njihovih života.

Poslovi na zaštiti državne granice određuju se sukladno smjernicama iz analize rizika, koja je temelj za angažiranje ljudskih resursa, tehnike i izrade planova aktivnosti, te omogućuje stvaranje preduvjeta rukovoditeljima za donošenje informiranih i pravovremenih odluka koje će omogućiti optimalno korištenje resursa, kao i upoznavanje policijskih službenika koji obavljaju poslove zaštite državne granice s prijetnjama, razinom ranjivosti i utjecajem tih prijetnji na sigurnosti granice, kako bi prilikom redovitog obavljanja službe mogli identificirati rizike i smanjiti ranjivost nadziranog dijela kopnene granice.

Uspješnost zaštite ukupne državne granice, temelji se na:

- predviđanju mogućih izazova, prijetnji i opasnosti u cilju planiranja aktivnosti zaštite granice
- sprječavanju prijetnji i opasnosti kroz učinkovitu kontrolu granice
- pravodobnom operativnom reagiranju na odgovarajući način u cilju ublažavanja štetnih posljedica prijetnji
- smanjenju prijetnji i opasnosti kroz postupnost operativnog postupanja
- unaprjeđivanje sposobnosti predviđanja i reakcijskih sposobnosti na prijetnje.

U svim ovim aktivnostima potrebno je rukovoditi se sljedećim parametrima: svjesnost o situaciji i sposobnost reakcije kao i optimalnost korištenja kadrovskih i tehničkih kapaciteta.

Posebna pažnja u narednom razdoblju bit će na obnavljanju i daljnjem razvoju opreme namijenjene poslovima zaštite državne granice naročito u pogledu bespilotnih sustava, stacionarnih i pokretnih termovizijskih sustava velikog dometa, dnevno/noćnim kamerama, opremi za osiguravanje mobilnosti granične policije, kao i korištenju svake druge suvremene tehničke opreme u cilju učinkovite zaštite vanjske granice.

Strateški ciljevi:

1. daljnji razvoj sustava zaštite (nadzora) granice, uključujući protok podataka i njihovu analizu te stvaranje zajedničke situacijske svijesti o suradnji među agencijama
2. kontinuirano praćenje stanja sigurnosti, prilagodba, obnavljanje, opremanje i implementiranje novih standarda za zaštitu buduće vanjske granice, posebno u segmentu ljudskih i tehničkih kapaciteta.

5.1.3. Suzbijanje prekograničnog kriminala

Republika Hrvatska smještena je na jugoistoku Europe, na razmeđu putova koji povezuju Srednju Europu, Sredozemlje i Jugoistočnu Europu. Činjenica da je Republika Hrvatska i srednjoeuropska i mediteranska zemlja, povlači za sobom prometnu i političku povezanost zapadne Europe i slabije razvijenog dijela Europe (jugoistočne). Na spomenutu

prometnu povezanost vežu se i rute nezakonitih migranata te prekogranični kriminal, koje u ovisnosti o ostalim aspektima (socijalnim, ekonomskim, političkim), mogu utjecati na sigurnost kako Republike Hrvatske, tako i Europske unije.

S pojačanim pritiskom nezakonitih prelazaka državne granice povećan je i broj otkrivenih počinitelja kaznenog djela opisanog u članku 326. Kaznenog zakona Republike Hrvatske »Protuzakonito ulaženje, kretanje i boravak u Republici Hrvatskoj, drugoj državi članici EU ili potpisnici Schengenskog sporazuma«.

U zadnje tri godine bilježi se porast i to u 2017. godini za 134% u odnosu na 2016. godinu, u 2018. za 70% više u odnosu na 2017. godinu, te u prvih šest mjeseci 2019. godine povećanje za 80,2%. Počinitelji navedenog kaznenog djela najčešće su državljani država na kojima je ruta kretanja migranata i migranti koji imaju regulirani status u nekoj od država članica EU.

Strateški ciljevi:

1. osigurati suradnju svih službi uključenih u suzbijanje prekograničnog kriminala kako bi se postigao maksimalni sinergijski učinak
2. suzbijanje svih oblika nezakonitih radnji u čijim bičima djela postoji prekogranična aktivnost.

5.1.4. Zaštita temeljnih ljudskih prava i međunarodnopravna zaštita

Zaštita temeljnih ljudskih prava jedan je od ključnih elemenata hrvatske strategije integriranog upravljanja granicom.

Cilj je jamčiti poštivanje temeljnih ljudskih prava svim osobama te u svim aktivnostima vezanima uz integrirano upravljanje granicom sukladno važećim nacionalnim i međunarodnim propisima.

Trening policijskih službenika po pitanju temeljnih ljudskih prava uključen je u temeljnu obuku policijskih službenika granične policije. Cilj obuke je educirati policijske službenike o potrebi poštivanja temeljnih ljudskih prava u teoriji i u praksi, prilikom provođenja granične kontrole, zaštite državne granice, traganja i spašavanja na moru, provođenja postupka povratka, postupanja prema osobama zatečenim na teritoriju Republike Hrvatske u nezakonitom boravku, postupanju prema osobama koje izraze namjeru za međunarodnu zaštitu, posebno osobama koje spadaju u kategoriju ranjivih osoba.

Sukladno važećim propisima Republike Hrvatske koji su usklađeni s međunarodnim propisima ranjivim osobama smatraju se maloljetnici, osobe s invaliditetom, starije osobe, trudnice, članovi jednoroditeljskih obitelji s maloljetnom djecom, žrtve trgovanja ljudima, žrtve mučenja, silovanja ili drugog oblika psihičkog, fizičkog ili spolnog nasilja kao što su žrtve sakaćenja ženskih spolnih organa te osobe s duševnim smetnjama.

S posebnom pažnjom postupa se prema maloljetnicima bez pratnje. Postupanje prema maloljetnicima bez pratnje dodatno je regulirano Protokolom o postupanju prema djeci bez pratnje, koji se temelji na četiri ključna načela Konvencije o pravima djeteta: zaštita dobrobiti djeteta, zaštita od svih oblika diskriminacije, pravo na život, sigurnost i razvoj, pravo na sudjelovanje i slobodno izražavanje vlastitog mišljenja. U svim postupanjima prema djeci vodi se računa o najboljim interesima djeteta te se djetetu odmah po zatjecanju osigurava skrbnik, a dijete se smješta u objekte koji se nalaze u nadležnosti ministarstva nadležnog za poslove socijalne skrbi.

Edukacija vezana uz poštivanje temeljnih ljudskih prava provodi se kontinuirano te službenici granične policije redovito sudjeluju u obukama Frontexa, drugih Agencija i tijela EU te međunarodnih organizacija, koje imaju za cilj podizanje svijesti o potrebi zaštite temeljnih ljudskih prava. Navedene aktivnosti nastaviti će se i u narednom razdoblju.

Policijski službenici granične policije sudjeluju u nacionalnim i međunarodnim aktivnostima s ciljem razmjena iskustava i dobrih praksi po pitanju zaštite temeljnih ljudskih prava te će se navedene aktivnosti također nastaviti i u narednom razdoblju.

S obzirom na to da samim svojim postupanjem policijski službenici mogu zadirati u ljudska prava, osigurani su adekvatni mehanizmi zaštite temeljnih ljudskih prava u vidu podnošenja žalbi na postupanje nadležnih tijela, mehanizmi nadzora nad provedbom prisilnih udaljenja, uspostavljen je sustav besplatne pravne pomoći koji državljanima trećih zemalja omogućava besplatnu pravnu pomoć u vidu sastavljanja tužbe protiv rješenja o povratku i zastupanja pred upravnim sudom te davanja besplatnih pravnih savjeta u postupku povratka te se na taj način osiguravaju uvjeti za provedbu pravednog sustava povratka.

Svim osobama koje izraze namjeru za međunarodnu zaštitu osigurava se brz i efikasan pristup institutu međunarodne zaštite te se osobama omogućava smještaj u adekvatnim objektima otvorenog tipa, poštujući pravo na slobodu kretanja. Posebna pozornost posvećuje se maloljetnicima bez pratnje koje se u pravilu smješta u objekte ministarstva nadležnog za poslove socijalne skrbi.

Tražiteljima međunarodne zaštite omogućeno pružanje besplatne pravne pomoći u postupku odobrenja međunarodne zaštite te podnošenje žalbi i tužbi protiv negativne odluke u vezi podnesenog zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Strateški ciljevi:

1. poštivanje temeljnih ljudskih prava zajamčenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Poveljom Europske unije o temeljnim pravima te svim ostalim važećim međunarodnim propisima
2. svim osobama koje izraze namjeru za međunarodnu zaštitu osigurat će se brz i efikasan pristup sustavu međunarodne zaštite
3. kontinuirana provedba obuke s ciljem dodatnog podizanja svijesti o potrebi poštivanja temeljnih ljudskih prava na svim razinama i u svim aktivnostima, kao i s ciljem razmjene dobrih praksi.

5.2. Traganje i spašavanje

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Nacionalna središnjica za usklađivanje, traganja i spašavanja na moru u Rijeci (Maritime Rescue Coordination Centre – MRCC) je primarno središnje nacionalno tijelo koje je odgovorno za planiranje, razvijanje i nadgledanje svih aktivnosti traganja i spašavanja na moru, kao i održavanja situacijske slike i koordinaciju sa drugim javnim i volonterskim tijelima.

Uz Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture sa područnim ustrojstvenim jedinicama lučkih kapetanija, druga državna tijela koja sudjeluju u aktivnostima traganja i spašavanja na moru su: Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo obrane i Ministarstvo financija, te druga državna tijela sukladno okolnostima potrage. U svrhu bolje koordinacije traganja i spašavanja, na 16. sjednici Središnje koordinacije za nadzor i zaštitu prava i interesa Republike Hrvatske na moru ažurirani su »Standardni operativni postupci«.

U cilju uspostave učinkovitog tehničkog nadzora i bolje koordinacije aktivnosti 24/7 te poboljšanja sposobnosti reagiranja na svaku prijetnju na području ukupnog morskog prostora i uzduž morske granice uspostavljen je Nacionalni pomorski centar za prikupljanje podataka u Zadru koji je 24/7 u komunikaciji sa MRCC.

Traganje i spašavanje na moru provodi se sukladno »Nacionalnom planu traganja i spašavanja ljudskih života na moru«, prema kojemu traganjem i spašavanjem rukovodi Nacionalna središnjica za traganje i spašavanje sa sjedištem u Rijeci (MRCC). U skladu sa navedenim planom službena plovila pomorske policije predstavljaju pomorske jedinice koje su unaprijed planom određene i koje se u slučajevima traganja i spašavanja stavljaju na raspolaganje Nacionalnoj središnjici za traganje i spašavanje. Granična policija sa svojim plovilima aktivno sudjeluje u zajedničkim operacijama koje koordinira Europska agencija za graničnu i obalnu stražu. Članovi posade, osposobljeni i opremljeni za operacije traganja i spašavanja na tim plovilima postupaju sukladno Uredbi (EU) broj: 656/2014. Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. godine.

Strateški cilj:

1. Razvoj i obnavljanje plovidbene sposobnosti plovila granične policije koja se mogu koristiti za potrebe sudjelovanja u SAR operacijama.

5.3. Analiza rizika

S obzirom na sve veće sigurnosne izazove na vanjskoj granici, unutarnjoj sigurnosti i osiguranju protočnosti putnika preko vanjske granice EU bilo je nužno uvesti analizu rizika te je razviti kao standardizirani proces obuhvata potrebnih elemenata za identifikaciju i definiranje stupnja rizika u upravljanju granicom.

Implementacija sustava analize rizika u nadzoru državne granice je od izuzetnog značaja s obzirom da na temelju identificiranih i procijenjenih prijetnji ili rizika svi subjekti iz svoje nadležnosti donose pravovremene i kvalitetne odluke.

Ministarstvo unutarnjih poslova u sjedištu, policijske uprave i policijske postaje izrađuju analize rizika i prate situacijsku sliku stanja. Analize rizika izrađuju posebno obučeni policijski službenici za analizu rizika na državnoj razini, regionalnoj razini i lokalnoj razini.

Analize rizika izrađuju se u skladu s europskom zajedničkom metodologijom izrade analize rizika (CIRAM 2.0), odnosno u skladu s Uputom za izradu analize rizika u graničnoj policiji.

Analiza rizika zasniva se na prikupljanju podataka i informacija iz četiri sloja (međunarodna, međudržavna, međuagencijska i zona slobode kretanja), a izrađuje se s ciljem utvrđivanja mogućih prijetnji, naših slabosti u odbijanju prijetnji te definiranju utjecaja na sigurnost granice i unutarnju sigurnost.

S obzirom da se rizik definira kao kombinacija vjerojatnosti nekog događaja i njegovih posljedica, svrha analize rizika je osigurati upravljanje rizicima kroz informacije i analize koje trebaju omogućiti donošenje ispravnih i pravovremenih odluka usmjerenih na izbjegavanje, odvracanje, smanjenje, praćenje te uklanjanje prijetnji, kao odgovora na rizik.

Granična policija, pored vlastitih analitičkih proizvoda, koristi i sve dostupne analitičke proizvode i izvješća od Frontexa, Europol, Interpola, Europskog satelitskog centra i druge relevantne pokazatelje.

Također, u suradnji s Frontexom (EUROSUR fusion services), za osjetljiva područja uz državnu granicu dobivaju se različiti validirani satelitski snimci terena, georeferencirani podatci i karte propusnosti vanjskih granica.

Na temelju prikupljenih informacija stvara se situacijska slika i predgranična slika stanja kako bi se na ugrožene dijelove državne granice rasporedili ljudski i tehnički resursi i pripremila odgovarajuća metodologija rada na zaštiti državne granice.

Osim periodičkih analiza rizika na strateškoj, operativnoj i taktičkoj razini izrađuje se i cijeli niz drugih analitičkih proizvoda kao što su ciljne analize rizika, profili rizika, operativne matrice rizika graničnog prijelaza i granične crte, upozorenja, izvješća o događaju ili prikupljenim informacijama koje služe za ukazivanje na nove fenomene, indikatore rizika, moduse operandi, usmjeravanje službe i slično.

U cilju poboljšanja informiranosti o stanju sigurnosti i sposobnosti reagiranja operativnih snaga policije na prijetnju od nezakonitih migracija i prekograničnog kriminala osnovan je i Analitički tim čija je svrha na temelju prikupljenih i obrađenih informacija izraditi analitičke dokumente koji će doprinijeti operativnoj učinkovitosti i kvalitetnijoj suradnji svih subjekata koji sudjeluju u nadzoru državne granice.

Potrebno je istaknuti veoma dobru suradnju s Carinskom upravom s kojom se razmjenjuju operativno interesantne informacije na dnevnoj bazi kroz zajednički rad (24/7) službenika Carinske uprave i policijskih službenika Nacionalnog koordinacijskog centra.

Strateški ciljevi:

1. kontinuirano provoditi obuku svih službenika uključenih u integrirano upravljanje granicom na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini vezano za analizu rizika temeljenu na europskom zajedničkom modelu izrade analize rizika, izradu analitičkih proizvoda kao i poticanje svjesnosti kod policijskih službenika o analizi rizika
2. kontinuirano raditi na poboljšanju Nacionalnog koordinacijskog centra na razmjeni informacija između tijela država članica kao i trećih zemalja u funkciji što realnije situacijske slike na vanjskoj granici te na uspostavi nacionalne situacijske slike u realnom vremenu.

5.4. Suradnja između država članica koju podupire i koordinira Frontex

Republika Hrvatska aktivno sudjeluje u svim oblicima suradnje među državama članicama koje koordinira Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu, kao i redovito sudjeluje u svim drugim oblicima suradnje sa ovom Agencijom, s ciljem da se kroz navedenu suradnju ojača nadzor vanjskih granica Europske unije, kako bi se spriječili pokušaji nezakonitih prelazaka neregularnih migranata preko vanjske granice, kao i svi drugi oblici nezakonitog prekograničnog djelovanja pojedinaca i organiziranih skupina, ali i odredile smjernice daljnje smjernice i razvoj Agencije.

Sinergijom ovakvog oblika djelovanja postiže se učinkovitiji nadzor čitave vanjske granice, a ujednačenom primjenom schengenskih standarda postiže se potreban omjer kvalitete postupanja i troškova održavanja odgovarajućeg sigurnosnog standarda na vanjskim granicama.

Prioriteti hrvatskog sudjelovanja u operativnim aktivnostima temelje se na situaciji na vanjskoj granici te će se službenici granične policije, ovisno o situacijskoj slici, uključivati u aktivnosti koje su posljedica potreba za hitnim djelovanjem na vanjskim granicama i u zajedničke operacije na zelenoj i plavoj vanjskoj granici.

U radnim skupinama Agencije primarno sudjeluju policijski službenici granične policije, a službenici ostalih nacionalnih tijela uključenih u integrirano upravljanje granicom uključuju se ovisno o temi rada radnih skupina.

Najvažniji bilateralni partneri za Republiku Hrvatsku su susjedne države članice: Mađarska i Republika Slovenija, s kojima se suradnja odvija na lokalnoj, regionalnoj te nacionalnoj razini, ali i kroz multilateralne aktivnosti, posebice u okviru zajedničkih centara za policijsku suradnju te kroz aktivnosti koje koordinira Frontex, po pitanjima operativne suradnje kroz provedbe aktivnosti na granicama, ali i vezano uz međusobnu razmjenu informacija.

Strateški ciljevi:

1. daljnje unaprjeđivanje nacionalne spremnosti za sudjelovanje u zajedničkim operacijama organiziranim i koordiniranim od strane Frontexa
2. povećati broj hrvatskih stručnjaka koji će biti upućeni u rad u Frontexa
3. održavanje i razvijanje suradnje između država članica sukladno dosadašnjoj praksi i sklopljenim bilateralnim sporazumima.

5.5. Međuagencijska suradnja

Međuagencijska suradnja, koja se odnosi na suradnju spomenutih ministarstava, Državnog inspektorata, Agencije za zaštitu osobnih podataka i drugih tijela koja su uključena u upravljanje granicom omogućuje optimalno korištenje postojećih ljudskih i tehničkih resursa, kako bi se postigao bolji protok prometa preko graničnih prijelaza, poboljšala sigurnost granice, zaštitili životi, zdravlje i imovina ljudi, zdravlje životinja, vegetacija i ekosustav uz državnu granicu i smanjio prekogranični kriminal na najmanju mjeru.

Cilj međuagencijske suradnje je postizanje sinergijskog učinka kako bi svako uključeno tijelo u okviru svoje nadležnosti, zadaće vezane uz granicu obavljalo najučinkovitije.

Koncept integriranog upravljanja granicom se provodi planiranjem i provedbom zajedničkih radnji svih agencija uključenih u integrirano upravljanje granicom temeljem izrađene zajedničke analize rizika, sukladno Sporazumu o integriranom upravljanju granicom Republike Hrvatske.

Najvažniji čimbenik uspješne suradnje je pravovremena razmjena i dostupnost informacija bitnih za obavljanje zadaća na granici i vezanih uz granicu. Slijedom navedenoga, međuagencijska suradnja usredotočena je na provedbu i daljnje proširenje pravnog okvira koji omogućava međusobnu razmjenu informacija, kao i suradnju te uzajamno pružanje pomoći u obavljanju poslova, u okviru njihovih nadležnosti vezanih uz granice.

Postojećim mehanizmom koordinacije međuagencijske suradnje upravlja se putem Međuresorne radne skupine za integrirano upravljanje granicom, kojom rukovodi Uprava za granicu, Ministarstva unutarnjih poslova te ista svojom aktivnom ulogom usmjerava i koordinira procese integriranog upravljanja granicom, koji se prvenstveno odnose na sljedeću suradnju:

- koordinacija aktivnosti uključenih agencija
- ažuriranje pravnog okvira
- razmjenu podataka i komunikacijsko povezivanje usklađivanje rada na nacionalnoj regionalnoj i lokalnoj razini
- zajedničku analizu rizika
- optimalno korištenje postojećih ljudskih i tehničkih potencijala
- osnivanje zajedničkih stručnih radnih timova i provođenje zajedničkih akcija i drugih aktivnosti
- pružanje stručne i tehničke pomoći te zajedničko korištenje opreme i infrastrukture
- interoperabilnost IT sustava
- zajedničke obuke i usavršavanja.

Sve navedene aktivnosti koordiniraju se na lokalnoj i regionalnoj razini putem koordinatora suradnje koji se sastaju najmanje jednom u tri mjeseca, kojom prilikom analiziraju rezultate suradnje i sva druga pitanja od zajedničkog interesa, razmjenjuju informacije, iniciraju zajedničke akcije i druge oblike suradnje.

Koordinatori suradnje o svom radu podnose redovita izvješća Međuresornoj radnoj skupini i potpisniku Sporazuma.

Jednako tako, kako bi se zaštitili prava i interesi Republike Hrvatske na moru i Obalna straža Republike Hrvatske obavlja zadaće i poslove na moru u skladu sa Zakonom o Obalnoj straži Republike Hrvatske, osnovana je Središnja koordinacija za nadzor i zaštitu prava i interesa Republike Hrvatske na moru te Stručno tijelo Središnje koordinacije za nadzor i zaštitu prava i interesa Republike Hrvatske na moru i Područne jedinice koordinacije.

Središnja koordinacija državnih tijela među ostalim nadležna je za donošenje standardnih operativnih postupaka u sklopu kojih je donijela standardne operativne postupke, između ostalog, i za provedbu postupanja prema plovnim objektima na moru sa nezakonitim migrantima.

Koordinatori međuagencijske suradnje sastaju se na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini kojom prilikom se analiziraju rezultati suradnje i sva druga pitanja od zajedničkog interesa, razmjenjuju informacije, iniciraju zajedničke akcije i drugi oblici suradnje.

Strateški ciljevi:

1. daljnje proširenje pravnog okvira za međusobnu razmjenu informacija i suradnju, potpisivanjem sporazuma o suradnji između tijela koja nisu pravno uredila međusobno usklađivanje rada i unaprjeđenje suradnje u području granica
2. utvrđivanje mogućnosti za uspostavu zajedničkog sustava za razmjenu informacija u međunarodnom pomorskom prometu između tijela koja imaju određene nadležnosti za obavljanje zadaća vezanih uz morsku granicu te su sastavni dio integriranog upravljanja granicom.

5.6. Mjere i suradnja s trećim zemljama

Cilj suradnje s trećim zemljama je sprječavanje prekograničnog kriminaliteta i nezakonitih migracija preko hrvatskih granica i osobito vanjske EU granice, kao i ostalih aktivnosti vezanih uz područje granice koje mogu utjecati na unutarnju sigurnost Republike Hrvatske i ostalih država članica, te olakšavanje povratka državljana trećih zemalja koji nezakonito borave na području Republike Hrvatske.

Kako bi se postigao navedeni cilj, provodi se neposredna suradnja sa susjednim EU državama, susjednim trećim zemljama i ostalim EU i trećim zemljama temeljem važećih propisa, bilateralnih sporazuma o policijskoj suradnji, readmisijskih sporazuma te drugih propisa.

Bilateralna suradnja sa susjednim Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom i Republikom Srbijom od primarnog je interesa Republike Hrvatske te se suradnja s graničnim tijelima tih država odvija na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini. Na redovitim mjesečnim sastancima graničnih policija regionalne i lokalne razine razmjenjuju se podatci i pokazatelji koji su bitni za postupanje na graničnim prijelazima, ali i vezano uz zaštitu granice, kao i informacije i postupanja vezani uz neregularne migracije.

U skladu s bilateralnim ugovorima sa susjednim državama kojima je definirana suradnja u nadzoru državne granice, sa Republikom Slovenijom, Mađarskom, Crnom Gorom i Bosnom i Hercegovinom provode se mješovite ophodnje.

Provedba mješovitih ophodnji jača policijsku suradnju i omogućuje kreiranje kvalitetnije situacijske slike predgraničnog područja.

U cilju što intenzivnije suradnje sa susjednim zemljama Republika Hrvatska sudjeluje u radu četiri centra za policijsku suradnju: Centar za policijsku suradnju Dolga Vas (Republika Hrvatska, Mađarska, Republika Slovenija, Republika Austrija), Dunavski policijsko-sigurnosni koordinacijski centar – Zajednička kontaktna služba Mohač (Republika Hrvatska, Mađarska), Zajednička kontaktna služba Bajakovo – Batrovci (Republika Hrvatska, Republika Srbija) i Zajednički kontaktni centar Nova Sela (Republika Hrvatska, Bosna i Hercegovina).

Putem spomenutih centara odvija se učinkovita i brza razmjena informacija u cilju usklađenog postupanja na području sprječavanja svih opasnosti, osiguranja javne sigurnosti, zaštite života i zdravlja ljudi i imovine, sprječavanja i progona kaznenih djela te poboljšanja stanja sigurnosti u nadzoru državne granice.

Republika Hrvatska podržava potpisivanje sporazuma o statusu Europske unije i trećih država o aktivnostima koje provodi Europska granična i obalna straža na njezinom državnom području te će se, sukladno mogućnostima, nakon njihovog potpisivanja aktivno uključiti u provedbu tih sporazuma, u okviru timova Europske granične i obalne straže. Suradnja Republike Hrvatske s državama podrijetla usredotočena je na pitanja povratka migranata koji nezakonito borave na području Republike Hrvatske.

Ključno je poboljšati suradnju između državnih tijela Republike Hrvatske i diplomatsko-konzularnih predstavništava trećih zemalja u cilju ubrzanja procesa utvrđivanja identiteta i ishodovanja putnih isprava odnosno putnog lista što je ključni preduvjet za vraćanje državljana trećih zemalja.

Suradnja Republike Hrvatske s državama podrijetla nezakonitih migranata usredotočena je na pitanja povratka migranata koji nezakonito borave na području Republike Hrvatske.

U narednom periodu očekuje se jačanje suradnje sa trećim zemljama, naročito sa Republikom Srbijom i Bosnom i Hercegovinom, po pitanju provedbe readmisijskog sporazuma, te provođenja zajedničkih akcija, razmjene dobre prakse, te još intenzivnija razmjena informacija i slično, a sve u cilju jačanju sigurnosti vanjskih granica Europske unije, kao i jačanje sigurnosti cijelog prostora Jugoistočne Europe, te jačanju povjerenja između članica Europske unije i trećih zemalja.

Strateški ciljevi:

1. proširenje i jačanje područja operativne suradnje sa trećim zemljama, posebno onim susjednim
2. brža i učinkovitija razmjena informacija koje se odnose na upravljanje granicom sa susjednim trećim državama
3. brza i efikasna razmjena informacija s ciljem utvrđivanja identiteta državljana trećih zemalja te pribavljanja putnih dokumenata.

5.7. Mjere unutar državnog područja

Cilj provođenja mjera unutar državnog područja je kontrola zakonitosti kretanja i boravka državljana trećih zemalja s naglaskom na prevenciju sekundarnih kretanja, prevenciju i borbu protiv nezakonitih migracija, suzbijanje nezakonitog rada, identificiranje žrtava trgovanja ljudima, žrtava mučenja, silovanja ili drugog oblika psihičkog, fizičkog ili spolnog nasilja kao što su žrtve sakaćenja ženskih spolnih organa.

Akcije i kontrole koje se provode unutar državnog područja temelje se na procjeni situacije i analizi rizika, na posebno prikupljenim informacijama i općenito na razmjeni podataka između državnih tijela kao i putem međunarodne suradnje s drugim državama unutar područja EGP-a te EU agencijama.

Migracijska kontrola unutar državnog područja provodi se jednim dijelom u sklopu redovitih policijskih dužnosti te drugim dijelom prilikom unaprijed planiranih akcija, kao što su akcije koje se provode u sklopu suradnje policije i drugih državnih tijela, npr. zatjecanje državljana trećih zemalja u nezakonitom radu. Mjere su utemeljene na dostupnim informacijama iz većeg broja različitih izvora te na analizi rizika. Glavni naglasak je na mjerama koje se provode na rutama kretanja nezakonitih migranata (odmorišta, kolodvori, autoceste, ugostiteljski objekti i dr.), a akcije su planirane na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Uočljiv je i veliki broj zlouporaba instituta međunarodne zaštite obzirom kako preko 70% osoba koje su tražile međunarodnu zaštitu nezakonito napuste Republiku Hrvatsku prije okončanja postupka.

Vezano uz mjere koje se provode izvan područja Republike Hrvatske, odnosno unutar područja Europskog gospodarskog prostora, nastaviti će se s aktivnim sudjelovanjem ljudskih i tehničkih resursa pomorske policije u provedbi zajedničkih operacija na moru u organizaciji Frontexa.

Strateški ciljevi:

1. intenziviranje provedbe kompenzacijskih mjera na prostoru Republike Hrvatske od strane Mobilne jedinice za provedbu nadzora državne granice
2. utvrđivanje aktivnosti vezanih uz nezakonite migracije unutar državnog teritorija Republike Hrvatske
3. sprječavanje sekundarnih kretanja na području državnog teritorija i Europskog gospodarskog prostora te suzbijanje zlouporabe instituta međunarodne zaštite.

5.8. Povratak

Efikasno i brzo vraćanje svih državljana trećih zemalja koji su zatečeni u nezakonitom boravku je apsolutni prioritet Republike Hrvatske. Kako bi se navedeni cilj ostvario potrebno je svakom državljaninu treće zemlje koji u Republici Hrvatskoj boravi nezakonito donijeti rješenje o povratku.

Pritom se prioritet daje dragovoljnom povratku u odnosu na prisilni povratak, ukoliko osoba ne predstavlja rizik za pravni poredak, nacionalnu sigurnost, javno zdravlje, odnosno ukoliko ne postoje rizici od izbjegavanja. Radi poticanja dragovoljnog povratka Ministarstvo može sklapati sporazume s tijelima država članica EGP-a i tijelima trećih država te s drugim državnim tijelima, međunarodnim organizacijama i organizacijama civilnog društva, može pribavljati putne isprave, putne karte i obavljati financijske isplate.

Strateški cilj je uspostaviti efikasan sustav potpomognutog dragovoljnog povratka te kroz projekt potpomognutog dragovoljnog povratka izvršiti vraćanje što većeg broja državljanina trećih zemalja.

Prilikom primjene mjera za osiguranje povratka uzimaju se u obzir sve bitne okolnosti nezakonitih migracija, stupanj ugroze pravnog poretka i nacionalne sigurnosti, postojanje rizika od izbjegavanja, osobne i obiteljske prilike državljanina treće zemlje. Također se posebno uzimaju u obzir najbolji interes maloljetnika i drugih ranjivih osoba, obiteljski život i zdravstveno stanje državljanina treće zemlje prema kojem se poduzimaju mjere.

Odbijenim tražiteljima međunarodne zaštite, prilikom donošenja negativnog rješenja u vezi podnesenog zahtjeva za međunarodnom zaštitom, automatski je potrebno donijeti i rješenje o povratku te po potrebi ukoliko se procijeni da postoji rizik od izbjegavanja i rješenje o smještaju u Prihvatni centar za strance s ciljem efikasnog izvršenja povratka. Učinkovito izvršenje povratka nakon što je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen, odnosno nakon što je donesena negativna odluka, važan je dio učinkovitog integriranog upravljanja granicom.

Kako bi se takve osobe što brže i efikasnije vratile potreban je zajednički i koordinirani pristup Ravnateljstva policije i Uprave za imigraciju, državljanstvo i upravne poslove, koja je nadležna za rješavanje zahtjeva vezano uz međunarodnu zaštitu. Koordinirano postupanje preduvjet je kojim bi se onemogućilo da osobe kojima je odbijen zahtjev za međunarodnu zaštitu koristeći vremenski prostor između odbijenog zahtjeva i izvršenog vraćanja, pobjegnu iz Prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite i nezakonito prijeđu državnu granicu prema zemljama zapadne Europe. Prilikom izvršenja povratka cilj je u što većoj mjeri sudjelovati u operacijama povratka koje su organizirane ili koordinirane od strane Frontexa (sudjelovanje u zajedničkim letovima).

Također će se nastaviti s aktivnim sudjelovanjem hrvatskih stručnjaka u operacijama vraćanja organiziranim i koordiniranim od strane Frontexa koje se provode na teritoriju drugih država članica te će se navedena suradnja nastojati dodatno intenzivirati.

Strateški ciljevi:

1. uspostava učinkovite suradnje između nadležnih tijela uključenih u proces povratka s ciljem učinkovitog izvršenja povratka svih državljanina trećih zemalja kojima je donesena odluka o povratku
2. razvijanje instituta potpomognutog dragovoljnog povratka
3. prema ranjivim osobama postupati s posebnom pažnjom te istima osigurati adekvatan tretman u skladu sa stupnjevima njihove ranjivosti.

5.9. Obuka, istraživanje i razvoj

Cilj istraživanja i razvoja je osigurati informacije i tehnologiju za graničnu policiju koju podupiru operativne aktivnosti, strateško planiranje i donošenje odluka. Istraživanje u vezi s ostvarivim razvojem operativnog okruženja najvažnije je područje interesa. Odgovarajuća nacionalna i međunarodna istraživačka suradnja intenzivno se pojačava za dobivanje informacija koje podupiru razvoj strategije i operativnih aktivnosti.

Glavna odgovornost hrvatske granične policije vezana je za istraživanje i razvoj u udruživanju svih svojih službi kao i drugih službi u cilju praktičnog razvoja i implementacije suvremenih tehnologija.

Bitna pretpostavka za učinkovito obavljanje nadzora granice jest i opremljena i obučena granična policija. Obuka i stručno usavršavanje službenika granične policije provodi se nakon raspoređivanja policijskih službenika u ustrojstvene jedinice po liniji rada granične policije. Prvo se provodi temeljna obuka granične policije, a nakon toga policijski službenici granične policije prolaze i različite oblike stručnog usavršavanja, ovisno o području rada i zadaćama koje obavljaju u okviru granične policije.

Nastavno na temeljnu obuku granične policije, policijski službenici prolaze različite oblike dopunskog stručnog usavršavanja, za koje su programi izrađeni sukladno iskustvima i najboljoj praksi EU i to za područja: EU pravo, temeljna ljudska prava, suzbijanje krijumčarenja vozila i suzbijanje zloporabe dokumenata, druga linija kontrole, analiza rizika, korištenje Nacionalnog informacijskog sustava za upravljanje državnom granicom, suzbijanje trgovanja ljudima, obuka pomorske policije, temeljna ljudska prava i izdavanje viza na graničnim prijelazima. Navedeni treninzi se na regionalnim razinama provode kroz sustav regionalnih multiplikatora/trenera.

Nadalje, u okviru potreba za dodatnim stručnim usavršavanjem operativne razine službenika granične policije prepoznata su i slijedeća područja: poznavanje stranog jezika, prvenstveno engleskog; Schengenski informacijski sustav, pretraživanje baza podataka, integrirano upravljanje granicom kao i kontinuirano stručno usavršavanje predavača/multiplikatora iz svih područja obuke.

Programi obuke i dopunskog stručnog usavršavanja izrađeni su temeljem zajedničkih sadržaja programa obuke Agencije za graničnu i obalnu stražu (CCC – Common Core Curriculum).

Kroz postojeće alate i funkcionalnosti e-Učionice Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske kreirani su nastavni sadržaji kojima su osigurani prethodni individualan rad, kao i njegovo vrednovanje, posebice u cilju poznavanja nacionalnog te europskog/schengenskog zakonodavstva, ali i edukacije na osnovu konkretnih slučajeva kroz multimedijalne sadržaje te informacije strukturirane na prihvatljiviji praktični način.

Obuka dionika integriranog upravljanja granicom temelji se na načelu koncepcije permanentnog stručnog usavršavanja. Pored nastavljanja temeljne obuke i dopunskog stručnog usavršavanja granične policije, koja će se provoditi kontinuirano, sukladno potrebama i obzirom na fluktuaciju policijskih službenika granične policije, težište daljnje obuke bazira se na zajedničkim obukama zaposlenika agencija obuhvaćenih ovom strategijom te obukom multiplikatora koji će, kroz dodatne edukacije, svoja znanja prenositi na ostale zaposlenike po linijama rada.

Strateški ciljevi:

1. usvajanje novih metoda osposobljavanja kako bi se osigurala kontinuirana obuka granične policije te ispunile operativne potrebe nastale uslijed promjenjivih okolnosti
2. proširenje sustava e-učenja u službi uz potpunu digitalizaciju nastave iz područja obuhvaćenih dopunskim stručnim usavršavanjem
3. povećanje broja nacionalnih i regionalnih multiplikatora/trenera iz svih područja obuhvaćenih dopunskim stručnim usavršavanjem.

5.10. Kontrola kvalitete

Nadzor nad obavljanjem poslova i zadaća upravljanja granicom svakako je jedno od vrlo važnih područja, slijedom čega je uspostavljeno nekoliko mehanizama.

Nacionalni mehanizam kontrole kvalitete koji se koristi za aktivnosti u vezi upravljanja granicama u skladu je s principima Europskog Integriranog upravljanja državnim granicama. Nacionalni mehanizam Integriranog upravljanja državnim granicom je procijenjen kao kontrolni mehanizam koji će osigurati dosljednost u razvoju Integriranog upravljanja državnim granicom.

Opisom djelokruga Uprave za granicu propisano je kako ova Uprava prati i usklađuje provođenje mjera i rješenja, prati primjenu propisa, kao i usmjerava i nadzire rad policijskih uprava iz svog djelokruga u obavljanju policijskih poslova koji se odnose na upravljanje granicom čime se također postiže optimalnost kvalitete obavljanja radnih procesa upravljanja granicom.

Također, Plan antikoruptivnih mjera u graničnoj policiji ima za cilj prevenirati bilo kakav oblik korupcije u graničnoj policiji.

Jedan o mehanizama kontrole kvalitete je i provedba schengenskih evaluacije u skladu s Uredbom Vijeća (EU) br.

1053/2013 od 7. listopada 2013. o uspostavi mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine i stavljanju izvan snage Odluke Izvršnog odbora od 16. rujna 1998. o uspostavi Stalnog odbora za ocjenu i provedbu Schengena čime se osigurava sa Eu razine da se svi radni procesi upravljanja granicom provode na isti način.

Mehanizam kontrole kvalitete je i procjena ranjivosti (Vulnerability Assessment) koju hrvatska granična policija provodi u skladu s člankom 13. Uredbe (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća, Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 i Odluke Vijeća 2005/267/EZ i koji osigurava da se sukladno procjenama ranjivosti pojedinog područja upravljanja granicom aktivnosti usmjere upravo tamo gdje je najpotrebnije.

Strateški ciljevi:

1. temeljem procjene ranjivosti jačati kapacitete i spremnost za suočavanje s predstojećim izazovima, uključujući sadašnje i buduće prijetnje i izazove na vanjskim granicama
2. procese upravljanja granicom provoditi u skladu s pozitivnim propisima i dobrom praksom EU
3. integrirano upravljanje granicom na nacionalnoj razini provoditi usklađeno s Europskim konceptom integriranog upravljanja granicama.

5.11. Mehanizam solidarnosti i EU instrumenti financiranja

Za područje unutarnjih poslova predviđena su dva fonda: Fond za azil, migracije i integraciju (AMIF) i Fond za unutarnju sigurnost (ISF) – podijeljen je na dvije komponente:

1. instrument financijske potpore za vanjske granice i vize
2. instrument za financijsku potporu policijskoj suradnji, sprječavanju i suzbijanju kriminala i upravljanju kriznim situacijama.

Temeljni pravni akti (uredbe o uspostavljanju fondova i horizontalna uredba o općim pravilima) su usvojeni sredinom travnja 2014. godine, a objavljeni u Službenom listu Europske unije u svibnju 2014. godine.

Opći cilj je pridonijeti visokoj razini sigurnosti u Uniji olakšavanjem putovanja ujednačenim visokokvalitetnim kontrolama vanjskih granica i učinkovitom obradom schengenskih viza u skladu s poštivanjem temeljnih sloboda i ljudskih prava.

Fond za unutarnju sigurnost (ISF – Internal Security Fund) podržava osiguravanje provedbe Strategije unutarnje sigurnosti te policijsku suradnju na razini EU, kao i upravljanje vanjskim granicama Unije te zajedničku viznu politiku (komponenta za granice i vize). Također uključuje i razvitak novih informacijskih sustava.

Ministarstvo unutarnjih poslova, sudjeluje u projektima korištenja financijskih sredstava iz Fonda za unutarnju sigurnost kojim se primjerice financira opremanje granične policije sa najnovijom tehničkom opremom za nadzor granice, postavljanje naprednih tehničkih sustava na kopnenoj granici u cilju učinkovite zaštite, ali i financiranje operativnih troškova nastalih kroz nadzor državne granice (npr. troškovi goriva, smještaj, servis helikoptera i dr.).

Ministarstvo unutarnjih poslova kroz korištenje sredstava iz Fonda za azil, migracije i integraciju (2014. – 2020.) provodi i projekte kojima je svrha osiguranje što učinkovitijeg vraćanja državljana trećih zemalja.

Sukladno Sporazumu o dodjeli bespovratnih financijskih sredstava između Ministarstva unutarnjih poslova i Europske komisije, a u sklopu Financijskog okvira od 2014. do 2020. godine dodijeljena su krajem 2018. godine financijska sredstva za pružanje mogućnosti korištenja hitne pomoći (EMAS) u slučajevima odgovora na krizne situacije.

Povezano s masovnim dolaskom nezakonitih migranata Republici Hrvatskoj odobrena je hitna pomoć od Europske komisije za šest aktivnosti i to:

- o nadzor nad provedbom zadaća nadzora granice (granična kontrola i zaštita)
- o revizija postojećih procedura i planova postupanja u nadzoru granice
- o ažuriranje standardnih operativnih procedura o postupanju prema tražiteljima međunarodne zaštite
- o provedba dodatne obuke odnosno obnova poznavanja znanja (temeljna prava, EU prava, suzbijanje trgovine ljudima, suzbijanje zlorabe isprava, uzimanje otisaka prstiju za EURODAC i dr.)
- o suradnja s organizacijama civilnog društva (Međunarodna organizacija za migracije, Hrvatski crveni križ, Hrvatski pravni centar i dr.)
- o radionica: »Podizanje svijesti kod najvišeg rukovodstva Ministarstva unutarnjih poslova o stanju nezakonitih migracija na najugroženijim područjima vanjske granice« te
- o podizanje svijesti o temeljnim pravima i postupanje prema tražiteljima azila.

U narednom višegodišnjem financijskom okviru (2021. – 2027.) nastavit će se provedba projekata vezanih uz učinkovitiji nadzor granice te provedbu aktivnosti učinkovitog vraćanja državljana trećih zemalja.

Strateški ciljevi:

1. aktivno korištenje financijskih sredstava iz dostupnih fondova kao što su višegodišnji financijski okvir (za potrebe granične policije, migracija i policije), sredstva hitne pomoći i dr. kako bi što bolje ispunili sve obveze koje proizlaze iz procjene ranjivosti, drugih evaluacijskih mehanizama i dr.
2. aktivno praćenje korištenja financijskih sredstava iz dostupnih fondova radi nabave opreme, razvoja baza podataka i sufinanciranja troškova nadzora državne granice/vanjske granice EU.

6. Zaključak

Donošenjem Uredbe (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. o Europskoj graničnoj i obalnoj straži i o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća, Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 i Odluke Vijeća 2005/267/EZ, zadani su elementi novog europskog koncepta integriranog upravljanja granicom temeljem kojih su sve država članice u obvezi donijeti svoje nacionalne strategije integriranog upravljanja granicom.

Nastavno, Europska komisija je tijekom 2018. godine donijela smjernice (Aneks 6) za korištenje prilikom daljnjih izrada nacionalnih strategija, a jednako tako i Agencija za graničnu i obalnu stražu donijela je Tehničku i operativnu strategiju za europsko integrirano upravljanje granicom.

Sve navedeno korišteno je za izradu nacionalne Strategije integriranog upravljanja granicom, koja pored zastupljenosti 11 strateških komponenti integriranog upravljanja granicom, sadrži i horizontalne komponente (temeljna ljudska prava, obuka i istraživanje i inovacije) kao i model četiriju slojeva (mjere u trećim zemljama, mjere u susjednim trećim zemljama, mjere na vanjskoj granici i mjere unutar schengenskog prostora).

Međutim, važno je naglasiti kako novi europski koncept integriranog upravljanja granicom, pored ukupnosti mjera nadzora vanjske granice, važnost daje i međuagencijskoj suradnji, slijedom čega su i u ovoj Strategiji, pored Ministarstva unutarnjih poslova, posebice Uprave za granicu, zastupljena i druga relevantna ministarstva odnosno agencije koje, u skladu sa svojim djelokrugom, imaju i određenu odgovornost u integriranom upravljanju granicom.